

PARLAMENTO ABIERTO EN LA LXIV LEGISLATURA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

OPEN PARLIAMENT IN THE LXIV LEGISLATURE OF THE CHAMBER OF DEPUTIES

Gustavo Eduardo MARÍN HERNÁNDEZ¹

RESUMEN: Esta investigación describe la presencia de los componentes del parlamento abierto en la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados (2018-2021), enfatizando la función legislativa. Se utiliza el método documental para delimitar el marco normativo y recabar datos de diversas fuentes de información parlamentaria, como informes, dictámenes y videos; y métodos cuantitativos para operacionalizar las variables del modelo y analizar los datos. Los hallazgos muestran que la transparencia y ética parlamentarias obtuvieron los valores más altos, seguidas del uso de tecnologías y la participación ciudadana. Se concluye señalando que, si bien la cámara ha logrado avances, aún resta ampliar los espacios para una participación efectiva e incluyente en el proceso legislativo.

PALABRAS CLAVE: parlamento abierto, transparencia legislativa, participación ciudadana, ética parlamentaria, Cámara de Diputados.

ABSTRACT: This research describes the presence of open parliament components in the LXIV Legislature of the Chamber of Deputies (2018-2021), emphasizing the legislative function. The documentary method is used to

¹ Investigador C adscrito al Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, maestro en Ciencia Política.

delimit the legal framework and collect data from various sources of parliamentary information, such as commissions' opinions, reports, and videos; and quantitative methods to operationalize the variables and analyze the data. The findings show that parliamentary transparency and ethics obtain the highest values, followed by the use of technologies and citizen participation. The main conclusion is that, although the Chamber of Deputies has made progress, there is still a need to expand the spaces for effective and inclusive participation in the legislative process.

KEYWORDS: open parliament, legislative transparency, citizen participation, parliamentary ethics, Chamber of Deputies.

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Marco teórico del parlamento abierto.* III. *Marco normativo del parlamento abierto en la Cámara de Diputados.* IV. *Análisis de parlamento abierto en la función legislativa durante la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados.* V. *Conclusiones.* VI. *Referencias.*

I. INTRODUCCIÓN

¿Qué es y para qué sirve el parlamento abierto? ¿La Cámara de Diputados lo ha adoptado en sus normas, procedimientos, prácticas y valores? Si bien este estudio es fundamentalmente descriptivo, se sostiene la hipótesis consistente en que el uso efectivo de los mecanismos de parlamento abierto podría aumentar los niveles de transparencia y participación ciudadana en los procesos legislativos.

La investigación busca describir la presencia o ausencia de los componentes, dimensiones o pilares del parlamento abierto en la función legislativa durante la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados (2018-2021).² Los hallazgos servirían para detectar las vías más idóneas para su implementación y desarrollo, y lograr que la cámara se transforme en un congreso más abierto, legítimo, representativo, eficaz, y que sus productos, como la ley, sean de mayor calidad.

Indagar la aplicación del parlamento abierto en la Cámara de Diputados es relevante porque a ella se le presentan dos problemas que pueden ser resueltos mediante la adopción profunda del modelo en sus estructuras institucionales.³ La primera es la desconfianza ciudadana en el Congreso. Según el informe *Latinobarómetro 2020*, solo 22% de mexicanos encuestados tenían mucha o algo de confianza en él.⁴ La *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental* del INEGI mostró que 29.6% de mujeres y 31% de hombres encuestados en 2019 manifestaron que ambas cámaras les inspiran mucha o algo de confianza.⁵ El segundo problema es el escaso conocimiento de ciudadanos y funcionarios públicos sobre la variedad de formas en las que pueden interactuar. El desconocimiento dificulta que la ciudadanía

2 A lo largo de este estudio, se utilizarán indistintamente los vocablos *componentes*, *dimensiones* y *pilares* para referir a los elementos que integran el modelo de parlamento abierto.

3 Para aludir al conjunto de normas, prácticas, valores e instituciones que integran el parlamento abierto, se utilizarán indistintamente los vocablos *modelo*, *mecanismo* y *esquema*.

4 CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO, *Informe 2021*, Santiago, 2021, p. 72, <https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>.

5 INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (INEGI), *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2019*, México, INEGI, 2019, p. 145, https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encig/2019/doc/encig2019_principales_resultados.pdf.

se sienta incentivada a participar y no promueve que los representantes interactúen con la sociedad a través de medios eficaces y novedosos.

Ante este contexto, la LXIV Legislatura demostró interés y voluntad política en abrir las puertas de la Cámara de Diputados a la ciudadanía y transformarla en un parlamento más transparente y moderno.⁶ Por ejemplo, implementó algunos elementos del esquema en sus actividades, tales como audiencias públicas, foros, mesas de trabajo, recepción de propuestas, entre otros.⁷ También inició procesos de modernización tecnológica, como el rediseño de la página de internet institucional, y formalizó dos acuerdos parlamentarios para emitir los lineamientos de implementación y crear el Comité de Parlamento Abierto y Participación Ciudadana. Además, se presentaron iniciativas de reforma a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y al Reglamento de la Cámara de Diputados para introducir o desarrollar los elementos del modelo, aunque ninguna concluyó el proceso legislativo.⁸

Los esfuerzos señalados han sido retomados por diversos grupos parlamentarios de la LXV Legislatura en sus agendas legislativas. Por ejemplo, se han propuesto reformas constitucionales y legales para fortalecer las figuras de democracia participativa y regular las sesiones parlamentarias remotas. Asimismo, se ha planteado expedir leyes que fortalezcan el parlamento abierto. En el *Libro blanco en materia de parlamento abierto. Acciones estratégicas*, publicado por la propia Cámara de Diputados en agosto de 2021, se señalan algunas vías para consolidar el modelo y abrirse de manera plena ante la ciudadanía.

A pesar de la voluntad política, los ejercicios practicados representan actividades aisladas y aun no institucionalizadas. Una causa podría ser que el esquema no vincula normativamente a los actores del proceso legislativo. Es decir, lo que resulte del procesamiento de propuestas

⁶ BÁEZ RICARDEZ, Graciela, "Parlamento abierto en la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados", en PUENTE MARTÍNEZ, Khemvirg (coord.), *El congreso mexicano y el parlamento abierto*, Ciudad de México, Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), 2021, pp. 48-64.

⁷ Algunos de los eventos realizados durante la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados, y que serán analizados en un apartado posterior, se encuentran listados en: CÁMARA DE DIPUTADOS, *Libro blanco en materia de parlamento abierto. Acciones estratégicas*, Ciudad de México, Secretaría General, agosto de 2021, pp. 32-75, <http://www.diputados.gob.mx/documentos/agosto-21/Materia-%20Parlamento-Abierto.pdf>.

⁸ La lista de iniciativas puede ser consultada en: CÁMARA DE DIPUTADOS, *Libro blanco... cit.*, pp. 76-80.

puede ser jurídicamente observado por ellos o no, como sucedió en los casos de la Ley de Seguridad Interior y de la Ley de la Fiscalía General de la República, entre otros. Esto conlleva la necesidad de algunas reformas legislativas que consoliden el modelo.

Por lo tanto, aún es posible comprender, desarrollar, perfeccionar y fomentar la aplicación de las normas, valores y procesos del parlamento abierto en las diversas áreas y funciones de la cámara, porque podría contribuir a aumentar la legitimidad institucional y la confianza en el poder legislativo, y mejoraría la calidad de sus productos, como las leyes, entre otros factores que ayudarían a fortalecer la democracia en México.⁹

Ante la oportunidad del poder legislativo para emitir normas que permitan desarrollar el parlamento abierto en sus estructuras, esta investigación pretende proporcionar información analítica, objetiva e imparcial para detectar áreas y procesos en los que se pueda implementar y perfeccionar el modelo. Se considera que, si el Poder Legislativo Federal rediseña algunos de sus procedimientos e institucionaliza otros nuevos, podría mejorar sus índices de legitimidad y con ello desempeñaría con mayor eficacia sus funciones. Es decir, los procesos legislativos transparentes e inclusivos facilitarían la creación de normas más adecuadas a la realidad y a las preferencias ciudadanas.

Desde la academia y las organizaciones de la sociedad civil se han elaborado estudios sobre transparencia y parlamento abierto en ambas cámaras del Congreso de la Unión, y en particular en la Cámara de Diputados. Por ejemplo, la Alianza para el Parlamento Abierto en México (2018), detectó diversas áreas de mejora para potenciar la relación entre representados y representantes;¹⁰ Khemvirg Puente e Issa Luna Pla analizaron en 2018 la aplicación del modelo en dicho órgano durante el segundo año de ejercicio de la LXIII Legislatura;¹¹ y la Red

⁹ PUENTE, Khemvirg y LUNA PLA, Issa, *Observatorio de transparencia legislativa y parlamento abierto. Estudio de la aplicación de la metodología de evaluación en materia de transparencia legislativa y parlamento abierto*, Ciudad de México, Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2019, p. 27, <https://inai.janium.net/janium/Documentos/ObservatorioTLPA.pdf>.

¹⁰ ALIANZA PARA EL PARLAMENTO ABIERTO EN MÉXICO, *Diagnóstico de Parlamento Abierto en México 2017*, México, 2018, p. 44, <https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2018/04/Diagn%C3%B3stico-II.pdf>.

¹¹ PUENTE, Khemvirg y LUNA PLA, Issa, *Transparencia y Apertura de la Cámara de Diputados de México. Observatorio de Transparencia Legislativa y Parlamento Abierto. Resumen Ejecutivo*, México,

Latinoamericana por la Transparencia Legislativa afirmó en 2020 que la mayoría de contribuciones ciudadanas no fueron incluidas ni tomadas en cuenta en el producto final aprobado.¹² Asimismo, Salvador Moreno Pérez y Luis Alberto Lule realizan un recuento de algunos eventos, críticas, normas, experiencias internacionales e iniciativas respecto al modelo en la LXIV Legislatura.¹³

Finalmente, Elena Bolio López realizó en 2021 un estudio de caso para analizar la aplicación del modelo en el proceso legislativo que creó el Instituto de Salud para el Bienestar (INSABI). En la presente investigación se retoma una de sus propuestas, consistente en incorporar más casos para dar cuenta de la forma en la que las comisiones y el Pleno aplican los principios del modelo, lo cual permitiría detectar patrones generales presentes en la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados.¹⁴

El presente estudio aportaría a dicho cuerpo de literatura al utilizar técnicas cuantitativas que permitirían actualizar los datos hasta 2021. Además, se diferencia de otros diagnósticos que analizan procedimientos en general o características institucionales, o crean indicadores a partir de la información disponible en el portal web institucional, porque aquí se estudiará un conjunto de casos concretos en los que se mencionó explícitamente algún componente del modelo.

Respecto a la recolección y el análisis de datos, se utilizará, por un lado, el método documental para recabar información cualitativa de cada proceso legislativo y delimitar el marco normativo del parlamento abierto en la Cámara de Diputados. Por otro lado, se empleará la estadística descriptiva para diseñar los indicadores y aplicarlos al análisis de las actividades legislativas durante la LXIV Legislatura.

Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), 2018, p. 19, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/site/lineas-investigacion/transparencia/resumen-ejecutivo-mayo2018.pdf>.

12 RED LATINOAMERICANA POR LA TRANSPARENCIA LEGISLATIVA, *Índice latinoamericano de transparencia legislativa 2020*, 5ª edición, Eurososial, 2020, p. 155, <https://www.transparencialegislativa.org/indice-2020>.

13 MORENO PÉREZ, Salvador y LULE, Luis Alberto, “El Parlamento Abierto en la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados. Balance General”, *En Contexto*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, julio de 2021.

14 BOLIO LÓPEZ, Elena Beatriz, “Del Seguro Popular al INSABI: estudio de caso sobre parlamento abierto”, *Agenda Legislativa, revista multi, inter y transdisciplinaria del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias*, núm. 1, Cámara de Diputados, septiembre de 2021, p. 110, http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/content/download/191294/932801/file/Agenda-Legislativa_01.pdf.

Cabe señalar que no se estudiará al Senado, legislaturas anteriores, ni otras funciones además de la legislativa.

A continuación, se expondrá el marco conceptual del parlamento abierto y sus elementos. Posteriormente, el marco jurídico que da sustento al modelo en la Cámara de Diputados. Después se presentarán los resultados del análisis de la función legislativa durante la LXIV Legislatura. Finalmente, se ofrecerán conclusiones preliminares para potenciar los beneficios del parlamento abierto en dicho órgano.

II. MARCO TEÓRICO DEL PARLAMENTO ABIERTO

El parlamento abierto es *un mecanismo de interacción entre sociedad y representantes*,¹⁵ caracterizado por la transparencia de los poderes legislativos para garantizar el acceso a la información pública, la rendición de cuentas y la fiscalización de sus actos, la participación ciudadana en sus procedimientos, y altos estándares de ética y responsabilidad de sus funcionarios, todo ello mediante el uso de plataformas tecnológicas.¹⁶

Para fines analíticos, el modelo se divide normalmente en cuatro componentes, dimensiones o pilares que se complementan entre sí. Mientras que para la organización ParlAmericas (2016) estos son: transparencia y acceso a la información, rendición de cuentas, participación ciudadana, y ética y probidad, siendo las tecnologías un factor transversal aplicable a todos ellos,¹⁷ para Puente y Luna (2018) consiste en: transparencia, participación ciudadana, innovación en el uso de tecnologías, e integridad y responsabilidad parlamentarias.¹⁸ En ocasiones, se confunde la efectiva aplicación de algunos aspectos con la vigencia de todo el mecanismo.

¹⁵ PUENTE, Khemvirg y LUNA PLA, Issa, *Observatorio... cit.*, p. 27.

¹⁶ PARLAMERICAS, *Hoja de ruta hacia la apertura legislativa*, Ottawa, Gobierno de Canadá, 2016, p. 27, <https://parlAmericas.org/uploads/documents/Roadmap-ES-SCREEN.pdf>.

¹⁷ *Ibidem* p. 5.

¹⁸ PUENTE, Khemvirg y LUNA PLA, Issa, *Observatorio... cit.*, p. 31.

Cuadro 1. Pilares del modelo de parlamento abierto

ParlAmericas (2016)	Puente y Luna (2018)
Transparencia y acceso a la información	Transparencia
Participación ciudadana	Participación ciudadana
Rendición de cuentas	Innovación en el uso de tecnologías
Ética y probidad	Integridad y responsabilidad

Fuente: elaboración propia con base en ParlAmericas (2016) y Puente y Luna (2018).

El mecanismo puede contribuir a aumentar el grado de racionalidad implícito en toda norma pública. Además, al incluir las opiniones y pretensiones de sus destinatarios, la norma alcanzaría un nivel mínimo de razonabilidad. Para justificar suficientemente las decisiones parlamentarias y lograr mayores estándares de eficacia de la ley, la norma debe derivar de los procesos de diálogo democrático que sirven para establecerla.¹⁹ De ahí que garantizar la transparencia y la participación ciudadana que supone el modelo es fundamental para mejorar la calidad de los procesos de diálogo y los productos parlamentarios y legislativos.

El modelo también se complementa con otros esquemas para aumentar la legitimidad del órgano legislativo, que esencialmente debe resolver problemas y proponer soluciones racionales y razonables, consensuadas con los sujetos potencialmente afectados por sus decisiones. Como señala Víctor Rojas Amandi, *el entendimiento se alcanza mediante el intercambio o canje de pretensiones de validez que se encuentran unidas a cada acto del lenguaje orientado por el entendimiento. Esto sucede mediante la expresión de razones que se desarrollan y refinan en el proceso argumentativo.*²⁰ Se observa entonces que el parlamento abierto puede ser un medio para satisfacer algunas de las condiciones del discurso habermasiano, tales como la provisión de información necesaria y veraz, la horizontalidad del diálogo o la responsabilidad ante lo aseverado.

¹⁹ HABERMAS, Jürgen, *Facticidad y Validez: sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, 3era. Ed., Madrid, Trotta, 2001, pp. 50-51.

²⁰ ROJAS AMANDI, Víctor, *La ética discursiva en las teorías del derecho de Habermas y Alexy*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, serie Estudios Jurídicos, núm. 199, 2012, p. 27.

Por último, el parlamento abierto puede propiciar el diálogo y el consenso. Se considera que estos son componentes indispensables del proceso democrático, y que cada uno puede ser incluidos en el pilar de participación ciudadana, siempre que esta sea efectiva, transparente e inclusiva. Es decir, si bien cada componente aislado no garantiza el diálogo o el consenso, el funcionamiento armónico de todos ellos sí puede generarlos, resultando en productos, como las leyes, con mayor grado de aceptación de los potenciales destinatarios, y por tanto, de eficacia. Así pues, resulta necesario especificar cada componente.

1. *Transparencia parlamentaria*

La transparencia parlamentaria o legislativa *consiste en el derecho de las y los ciudadanos a estar informados de la administración y los asuntos públicos que resuelve el Poder Legislativo.*²¹ Implica la *disponibilidad de información [...] sobre las estructuras, funciones, transacciones financieras y proyecciones legislativas, mediante el acceso inmediato, confiable, periódico, comprensible y con capacidad comparativa de todas las transacciones y decisiones que se derivan de las actividades y procesos legislativos.*²² Entre otras medidas, requiere políticas de gestión documental y archivística, prácticas de transparencia proactiva de toda la labor parlamentaria, acceso y comunicación con toda la sociedad y por diferentes canales, políticas de datos abiertos, instancias responsables de procesar las solicitudes de información, e infraestructura para cerrar la brecha digital.²³

2. *Rendición de cuentas parlamentaria*

La rendición de cuentas consiste en que la ciudadanía pueda exigir cuentas a sus representantes, quienes tienen la obligación de justificar y aceptar

²¹ PARLAMERICAS *et al.*, *Caja de herramientas de transparencia legislativa. Conceptos, instrumentos de trabajo y buenas prácticas*, Ottawa, Gobierno de Canadá, 2020, p. 19.

²² CAREY, John M., “Discipline, Accountability, and Legislative Voting in Latin America”, *Comparative Politics*, vol. 35, núm. 2, enero de 2003, pp. 191-211; HEALD, David, “Fiscal Transparency: Concepts, Measurement and UK Practice”, *Public Administration*, vol. 81, núm. 4, pp. 723-759, citados en PUENTE, Khemvirg y LUNA PLA, Issa, *Observatorio... cit.*, p. 31.

²³ PARLAMERICAS, *Hoja de ruta... cit.*, pp. 7-10.

responsabilidades por las decisiones tomadas. Entre otras medidas, supone instancias e instrumentos para el ejercicio de control político, mecanismos institucionales para asegurar la apertura presupuestaria, informes detallados y periódicos de gestión legislativa y política de cada representante, monitoreo de gastos legislativos y auditorías externas, publicación del presupuesto y de la información sobre su ejecución y sus respectivas evaluaciones en distintas versiones de datos abiertos.²⁴

3. Participación ciudadana en los procesos parlamentarios

Por su parte, la participación ciudadana es el *involucramiento activo de las y los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones legislativas que les permiten contribuir en aquellas decisiones que pueden tener un impacto en su vida*.²⁵ Resulta un valor democrático fundamental, ya que el parlamento abierto es una asamblea representativa que se caracteriza por la apertura de sus procedimientos internos a la participación de la sociedad.²⁶

Asimismo, la razonabilidad de las normas generales supone conocer el punto de vista de las y los destinatarios, en la medida en que estos pueden conocer con mayor detalle el contexto en el que serán aplicadas. En ese sentido, un procedimiento abierto, transparente e incluyente podría propiciar un diálogo que lleve a posiciones consensadas, resultando en una mayor aceptación y eficacia de la decisión legislativa tomada.²⁷

Existen diversos mecanismos para llevar la participación ciudadana a la práctica, como la construcción de un marco normativo coherente y eficaz, metodologías y herramientas para fomentarla en los procesos de toma de decisiones parlamentarias, realización de consultas y audiencias públicas con la ciudadanía, política de *despacho abierto*, labor de las y los legisladores en sus distritos electorales, y procedimientos para proteger la denuncia ciudadana.²⁸

²⁴ *Ibidem*, pp. 11-14.

²⁵ PARLAMERICAS, *Kit de herramientas: Participación ciudadana en el proceso legislativo*, Ottawa, Gobierno de Canadá, 2017, p. 10.

²⁶ PUENTE, Khemvirg y LUNA PLA, Issa, *Observatorio... cit.*, p. 136.

²⁷ PARLAMERICAS, *Kit de herramientas... cit.*, p. 27.

²⁸ PARLAMERICAS, *Hoja de ruta... cit.*, pp. 15-18.

4. *Ética parlamentaria*

Se considera que este pilar se encuentra estrechamente ligado con el de rendición de cuentas. Además, se coincide con Puente y Luna (2019) cuando señalan que la integridad y responsabilidad parlamentarias no son aspectos considerados explícitamente dentro de la idea tradicional de parlamento abierto, pero es fundamental que las y los legisladores rindan cuentas de sus acciones y se conduzcan bajo altos estándares de ética y conducta para garantizar que los demás pilares produzcan los efectos esperados.²⁹

Así, la incorporación y práctica diaria de los valores públicos infunde confianza, legitimidad y credibilidad tanto del parlamento como de sus funcionarios, e implica una cultura institucional ética, políticas de igualdad y no discriminación, la regulación del conflicto de interés, instancias de control efectivas, entre otras medidas.³⁰

5. *Uso de tecnologías en la labor parlamentaria*

Por último, el uso innovador e intensivo de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) facilita una mayor apertura, accesibilidad y rendición de cuentas, y estas son un canal clave para comunicarse con los ciudadanos, lo que quedó de manifiesto durante la pandemia de COVID-19.³¹ Las TIC pueden ayudar a crear una infraestructura de servicios y aplicaciones para uso interno y externo, producir información parlamentaria estandarizada y accesible, apoyar los servicios de biblioteca e investigación, fomentar la comunicación bidireccional entre representantes y ciudadanía, y fortalecer la cooperación y el intercambio de información con otros órganos públicos.³²

Finalmente, se estima que las tecnologías pueden propiciar un diálogo más amplio y sistemático. Estas pueden servir para recibir propuestas, analizarlas, sintetizarlas, e incluso identificar puntos de consenso mediante técnicas estadísticas. No obstante, los

29 PUENTE, Khemvirg y LUNA PLA, Issa, *Observatorio... cit.*, p. 34.

30 PARLAMERICAS, *Hoja de ruta... cit.*, pp. 19-23.

31 UNIÓN INTERPARLAMENTARIA, *World e-Parliament Report 2020, 2021*, p. 15.

32 *Idem.*

parlamentos deben hacer lo posible dentro de su ámbito competencial para ampliar el acceso a las tecnologías, en particular las digitales, para conocer la opinión y sentir de cualquier persona que quiera participar o proponer.

6. Estudios sobre parlamento abierto en la Cámara de Diputados

Los elementos teóricos del parlamento abierto han sido analizados empíricamente en diferentes poderes legislativos de todo el mundo. Respecto a México, existen diversos estudios sobre transparencia y parlamento abierto en el Congreso de la Unión, y en particular en la Cámara de Diputados. Por ejemplo, la Alianza para el Parlamento Abierto en México, en su diagnóstico de 2017, determinó que la participación ciudadana y la rendición de cuentas no son prácticas generalizadas ni esquemáticas, y concluyó que existen diversas áreas de mejora para potenciar la relación entre representados y representantes, como el uso de tecnologías o la transparencia de la información tanto legislativa como administrativa.³³

Asimismo, Khemvirg Puente e Issa Luna Pla analizaron en 2018 la aplicación de los cuatro pilares del modelo en dicho órgano durante el segundo año de ejercicio de la LXIII Legislatura en 509 procesos de seis funciones parlamentarias: legislativa, administrativa, de control, presupuestaria, jurisdiccional y de diplomacia. Los autores encontraron que la dimensión de integridad, así como la de transparencia, tienen un valor superior a la participación ciudadana y al uso de tecnologías, siendo las funciones con los puntajes más altos la legislativa, seguida de la presupuestaria.³⁴

Por su parte, la Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa afirmó que en 2020 *se llevaron a cabo foros de discusión bajo el nombre de “Parlamento Abierto” para escuchar a la ciudadanía sobre algunas leyes que se discutían, sin embargo, sus opiniones y contribuciones —en su mayoría— no fueron incluidas ni tomadas en cuenta en lo aprobado.*³⁵ En síntesis, la organización concluyó que los principios

33 ALIANZA PARA EL PARLAMENTO ABIERTO EN MÉXICO, *op. cit.*, p. 44.

34 PUENTE, Khemvirg y LUNA PLA, Issa, *Transparencia y Apertura... cit.*, p. 19.

35 RED LATINOAMERICANA POR LA TRANSPARENCIA LEGISLATIVA, *Índice latinoamericano... cit.*, p. 155.

de parlamento abierto no han sido adoptados de forma efectiva en el trabajo legislativo del Congreso de la Unión.³⁶

Asimismo, Salvador Moreno Pérez y Luis Alberto Lule realizan un breve recuento de algunos eventos, normas, experiencias internacionales, iniciativas y críticas referentes al modelo en la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados, señalando la falta de vinculación entre la participación social y la decisión legislativa final.³⁷ Sin embargo, no elaboran algún análisis cuantitativo o cualitativo que permita describir el progreso del mecanismo.

Finalmente, Bolio López realizó en 2021 un estudio de caso para analizar la aplicación de los mecanismos de parlamento abierto en el proceso legislativo que creó el Instituto de Salud para el Bienestar (INSABI), encontrando que las audiencias públicas cumplieron con aproximadamente la mitad de los principios aplicables de la Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria y los Principios de Parlamento Abierto en México, por lo que haría falta transversalizar el enfoque a todo el proceso legislativo.³⁸

III. MARCO NORMATIVO DEL PARLAMENTO ABIERTO EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS

1. *Constitución*

Las dimensiones del parlamento abierto en México encuentran fundamento en diversos artículos constitucionales. La transparencia es regulada por el artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo párrafo primero señala que el derecho a la información será garantizado por el Estado. Posteriormente, su apartado A, fracciones I y V, dispone que toda la información en posesión de cualquier órgano estatal es pública y solo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad

³⁶ *Ibidem*, p. 156.

³⁷ MORENO PÉREZ, Salvador y LULE, Luis Alberto, *op. cit.*, pp. 8-10.

³⁸ BOLIO LÓPEZ, Elena Beatriz, *op. cit.*, p. 110.

nacional, debiendo prevalecer el principio de máxima publicidad. De esta disposición también se desprende que el poder legislativo deberá documentar todo acto derivado del ejercicio de sus funciones, preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados, y publicar a través de medios electrónicos la información completa y actualizada sobre el ejercicio de los recursos públicos, así como los indicadores de cumplimiento de sus objetivos y de los resultados obtenidos.

El artículo 8° constitucional también forma parte del entramado normativo del parlamento abierto en México porque prevé el derecho de petición, el cual puede ser ejercido frente a los y las representantes populares, fomentando así la participación ciudadana. Asimismo, los artículos 39, 40 y 41, al disponer que la soberanía reside en el pueblo, que es su voluntad constituirse en una república representativa y ejerce su soberanía mediante los Poderes de la Unión, justifica la necesidad de que las y los representantes incluyan a la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones públicas.

Por su parte, los artículos 108 al 114 constitucionales establecen las bases generales de los regímenes de responsabilidades políticas, administrativas y penales de los servidores públicos, fundamentan la creación de las leyes relativas, y son aplicables a la Cámara de Diputados. Por ello, tanto el pilar de participación ciudadana, como el de probidad y ética parlamentarias, también encuentran soporte normativo en el texto constitucional.

2. Instrumentos internacionales

No existen instrumentos jurídicos de fuente internacional vinculantes y expresamente referidos al parlamento abierto. Sin embargo, algunos de ellos, tales como la Declaración Universal de Derechos Humanos (arts. 19 y 21), la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (arts. 4, 17, 20, 24, 32 y 34), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (arts. 3, 19 y 25), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (arts. 13 y 23) y la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer (arts. 1, 2 y 3), establecen el derecho a la participación política y el de acceso a la información pública.

De manera específica, las metas 16.6, 16.7 y 16.10 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible señalan que los Estados deben crear a todos

los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas, y garantizar tanto la adopción de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades, como el acceso público a la información.

Asimismo, la *Declaración de Gobierno Abierto* de 2011 formó la Alianza para el Gobierno Abierto, que es un instrumento a través del cual los países firmantes, como México, se comprometen a aumentar la disponibilidad de información sobre las actividades gubernamentales, apoyar la participación ciudadana, aplicar altos estándares de integridad profesional, y aumentar el acceso a las nuevas tecnologías para la apertura y la rendición de cuentas.³⁹

También existen instrumentos no vinculantes referidos al parlamento abierto y la transparencia legislativa, a los cuales se pueden adherir los congresos, sus representantes y/o sus miembros. Por ejemplo, la *Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria*, derivada de la conferencia de líderes de organizaciones civiles de monitoreo parlamentario y puesta a disposición del público desde el 15 de septiembre de 2012, busca que los parlamentos fomenten una mayor transparencia y participación ciudadana en sus trabajos.⁴⁰ Asimismo, la *Declaración de Santiago sobre Transparencia e Integridad*, de 13 de enero del 2012, recomienda a los congresos nacionales implementar medidas anticorrupción, fortalecer normas de ética parlamentaria y de rendición de cuentas, entre otras.⁴¹

3. Leyes

La *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, reglamentaria del artículo 6º constitucional, reitera lo dispuesto por este, obligando al poder legislativo a garantizar el efectivo acceso a la información que posea (artículos 6 y 23). El artículo 72 señala que los congresos deberán

39 ALIANZA PARA EL GOBIERNO ABIERTO, *Declaración de gobierno abierto*, 2011, (17 de octubre de 2021), <https://www.opengovpartnership.org/es/declaracion-de-gobierno-abierto>.

40 ALIANZA PARA EL GOBIERNO ABIERTO, *Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria*, Roma, 2012, <https://openingparliament.org/static/pdfs/spanish.pdf>.

41 PARLAMERICAS, *Declaración de Santiago sobre Transparencia e Integridad*, Santiago, enero de 2012, <http://www.parlamericas.org/uploads/documents/Declaracion%20de%20Santiago.pdf>.

publicar y actualizar información como las agendas legislativas, la gaceta parlamentaria, el orden del día, informes presupuestales, el padrón de cabilderos, entre otras. De la lectura de este dispositivo, se infiere que la ley general procura fortalecer las dimensiones de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas.

Por su parte, la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública* establece que las Cámaras del Congreso de la Unión, en materia de gobierno abierto, deberán establecer políticas internas de transparencia, generar las condiciones que permitan que permee la participación de ciudadanos y grupos de interés, y crear mecanismos para rendir cuentas (art. 66). Además, compete a las cámaras permitir la participación ciudadana en el proceso legislativo, publicar activamente información en línea sobre sus responsabilidades, tareas y funciones, facilitar la formación de alianzas con grupos externos, permitir que la ciudadanía tenga acceso a información más comprensible a través de múltiples canales, publicar información legislativa con formatos abiertos, desarrollar plataformas digitales y otras herramientas que permitan interactuar con la ciudadanía, divulgar programas dirigidos a jóvenes y comunidades históricamente marginadas, y garantizar que los procedimientos de apertura parlamentaria sean conformes a los estándares internacionales (art. 67, fracción I). Finalmente, el artículo 70 señala las obligaciones específicas del Poder Legislativo Federal, reiterando lo dispuesto en el artículo 72 de la ley general.

Destaca que la *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos* contempla pocas normas específicas y explícitas para desarrollar el parlamento abierto. No obstante, puede ser interpretada para maximizar aquellos derechos implicados en el modelo. Por ejemplo, aunque la iniciativa ciudadana regulada por dicha ley no es un mecanismo propio del parlamento abierto, indudablemente se vería potenciado si se rige por sus elementos, tales como el uso de tecnologías para propiciar la participación ciudadana. Igualmente, el numeral 4 del artículo 49, prevé que el Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias (CEDIP) contará con una dirección que desarrolle estudios de transparencia, rendición de cuentas y políticas anticorrupción.

Las leyes de responsabilidades de los servidores públicos, tanto general como federal, desarrollan el pilar de probidad, ética, integridad

o responsabilidad parlamentarias, pues aquellas son aplicables a las y los servidores públicos del Congreso de la Unión. La ley general establece los principios y directrices que deben regir el desempeño de la función pública y regula, entre otros supuestos normativos, el conflicto de interés, la comisión de faltas administrativas graves y no graves, y la obligación de presentar declaraciones patrimoniales y de intereses. Asimismo, la *Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción* establece las bases de coordinación para que las autoridades competentes prevengan, investiguen y sancionen las faltas administrativas y los hechos de corrupción de las y los funcionarios de la Cámara de Diputados.

4. Reglamentos

El *Reglamento de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión*, publicado el 8 de mayo de 2018, contiene diversas disposiciones expresamente referidas al parlamento abierto. Ya desde su artículo 1 señala que su objeto es normar la actividad de la Cámara de Diputados en materia de transparencia, acceso a la información pública y parlamento abierto. Uno de sus objetivos es crear mecanismos y procedimientos propios de un parlamento abierto (art. 4, fr. VII). El Capítulo II del Título I establece los principios generales en materia de transparencia y acceso a la información pública, mientras que el Título Tercero contiene un capítulo único, cuyo artículo 17, apartado A, se refiere a la transparencia proactiva, y el D a las prácticas de parlamento abierto, enunciadas en 19 fracciones. Por otra parte, el Título Cuarto, que consta de un capítulo único y nueve artículos, regula el procedimiento de acceso a la información. Finalmente, el Título Séptimo crea al Comité y a la Unidad de Transparencia, elementos considerados esenciales en la dimensión de transparencia.

Se considera que el *Reglamento de la Cámara de Diputados* no contiene referencias explícitas al modelo de parlamento abierto. Sin embargo, sí es una fuente normativa de diversos elementos del mismo. Por ejemplo, sobre la transparencia, el artículo 213 regula la información que las comisiones y comités deben publicar. Respecto a la participación ciudadana, los artículos 149, numeral 2, fracción V, 177,

numeral 2, 178 y 179, regulan la posibilidad de que las juntas directivas de las comisiones o los comités acuerden por mayoría absoluta la realización de foros, seminarios, talleres, conferencias, audiencias y consultas para conocer la opinión de especialistas, grupos interesados si los hubiere, titulares de las entidades de la administración pública paraestatal, organizaciones, grupos, titulares o representantes legales de las empresas de particulares que detentan una concesión del Estado, cámaras, consejos y organizaciones sociales conocedoras del tema, y de los ciudadanos en general. Dichos artículos fueron invocados como fundamentos normativos en las convocatorias de los ejercicios de parlamento abierto que la LXIV Legislatura organizó.

La rendición de cuentas se ve reflejada en los artículos 284 Bis al 284 Septies, los cuales regulan el Sistema de Evaluación de Diputados, que se implementa a través de un consejo coordinador, el cual debe fungir como órgano colegiado institucional y de participación ciudadana de carácter consultivo, informativo y de colaboración en materia de evaluación legislativa.

El componente de probidad es desarrollado en artículos como el 8° del reglamento interno, que señala las obligaciones de las y los diputados, como son: informar de los asuntos en los que tengan intereses o puedan obtener beneficios personales y excusarse de participar en la promoción, gestión, recomendación y discusión de los mismos, abstenerse de realizar actos que sean incompatibles con la función que desempeñan, presentar la declaración de situación patrimonial, y acatar las disposiciones del Código de Ética de la Cámara de Diputados.

Se considera que la adopción de tecnologías encuentra una regulación poco exhaustiva en el reglamento. Por ejemplo, el artículo 242 regula los servicios de información por internet y obliga a difundir información continua, actualizada, vigente y sistematizada. Asimismo, diversos artículos también relacionados con la transparencia legislativa (56, 57, 131, 151, fr. VII, 203, 241, numeral 2, entre otros) obligan a publicar en la página de internet oficial la información producida, como iniciativas, dictámenes, minutas, informes de actividades y presupuestales, entre otra.

Finalmente, se encuentra el *Reglamento que la Cámara de Diputados aplicará durante las situaciones de emergencia y la contingencia sanitaria en las sesiones ordinarias y extraordinarias durante la LXV Legislatura*, que contiene elementos relacionados con el parlamento

abierto, como es el uso de las tecnologías. Así, el capítulo VIII regula la plataforma digital, que es el medio electrónico habilitado para dispositivos digitales mediante el cual las y los diputados pueden registrar su asistencia, participar y emitir su voto en las sesiones del Pleno, comisiones y comités (art. 3, inciso 1, fracción II y 21, inciso 1). También establece que los foros y reuniones de parlamento abierto solo podrán realizarse en la modalidad telemática a través de plataformas tecnológicas (art. 5, inciso 8).

5. *Acuerdos parlamentarios*

Durante la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados se emitieron dos acuerdos parlamentarios explícitamente enfocados en desarrollar los mecanismos de parlamento abierto en dicho órgano. Por un lado, el acuerdo que creó el Comité de Parlamento Abierto y Participación Ciudadana fue publicado en marzo de 2019,⁴² y otro que emitió los lineamientos para la implementación del parlamento abierto en febrero de 2020.⁴³ El primero creó formalmente al órgano mencionado y estableció sus funciones, mientras que el segundo creó a un consejo asesor y especificó acciones para desarrollar cada pilar del modelo.

6. *Otra normativa interna*

A nivel nacional se encuentra la *Declaración de Lanzamiento de la Alianza para el Parlamento Abierto en México*, firmada por representantes de ambas Cámaras del Congreso de la Unión el 22 de septiembre de 2014, con el objetivo de establecer mecanismos de colaboración con la sociedad civil para implementar los principios de parlamento abierto y monitorear su cumplimiento.⁴⁴

⁴² CAMARA DE DIPUTADOS, “Acuerdo de la Junta de Coordinación Política, por el que se crea el Comité de Parlamento Abierto y Participación Ciudadana de la Cámara de Diputados de la LXIV Legislatura”, *Gaceta Parlamentaria*, año XXII, número 5236-X, 12 de marzo de 2019, <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2019/mar/20190312-X.pdf>.

⁴³ CAMARA DE DIPUTADOS, “Acuerdo de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, por el que se emiten los lineamientos para la implementación del Parlamento Abierto en la Cámara de Diputados”, *Gaceta Parlamentaria*, año XXIII, número 5460-VIII, 18 de febrero de 2020, <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2020/feb/20200218-VIII.pdf>.

⁴⁴ SENADO DE LA REPÚBLICA, *Declaración de Lanzamiento de la Alianza para el Parlamento Abierto*

Se considera que los códigos de ética y de conducta de la Cámara de Diputados desarrollan el pilar de probidad, ética o responsabilidad parlamentarias. El primero, publicado el 10 de mayo de 2016 en el Diario Oficial de la Federación,⁴⁵ establece los principios rectores del servicio público, los valores, las reglas de integridad, y los mecanismos de capacitación y difusión. El segundo, publicado en la Gaceta Parlamentaria el 1 de julio de 2019, pretende especificar de manera más concreta cómo los valores y principios éticos pueden ser aplicados mediante acciones cotidianas, y detalla valores como la integridad, la dignidad y el liderazgo, la austeridad, la legalidad y la rendición de cuentas.

Finalmente, se encuentra el *Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados*, que regula la responsabilidad pública de los funcionarios del servicio de carrera, el cual tiene como fin, entre otros, garantizar que su desempeño se realice bajo los principios de legalidad, objetividad, productividad, imparcialidad, disposición y compromiso institucional (artículos 72 inciso, c y 122, inciso c).

7. Conclusiones respecto al marco jurídico del parlamento abierto en la Cámara de Diputados

A partir de la revisión de textos normativos de fuente internacional y nacional, podemos establecer que, en general, todas las dimensiones del modelo de parlamento abierto se encuentran reguladas en la Cámara de Diputados, si bien algunas con mayor precisión y detalle que otras. Existe un entramado normativo bastante desarrollado para fundamentar la utilización intensiva de los mecanismos de parlamento abierto. Por ejemplo, la transparencia, la rendición de cuentas y la probidad parlamentarias se encuentran profusamente desarrolladas a nivel convencional, constitucional, legal y reglamentario. En contraste, el marco jurídico se considera insuficiente para incentivar la participación

en México, Ciudad de México, 2014, https://www.senado.gob.mx/comisiones/cogati/eventos/docs/Declaracion_220914.pdf.

⁴⁵ CAMARA DE DIPUTADOS, “Decreto por el que se adiciona el artículo 8 del Reglamento de la Cámara de Diputados y se expide el Código de Ética de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión”, *Diario Oficial de la Federación*, 10 de mayo de 2016, pp. 2-9, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/marjur/marco/Cod_Etica_CD_orig_10may16.pdf.

ciudadana o el uso habitual de las herramientas tecnológicas en las labores parlamentarias. Por estas razones, se han propuesto iniciativas legislativas que se han sintetizado en otras investigaciones.⁴⁶

IV. ANÁLISIS DE PARLAMENTO ABIERTO EN LA FUNCIÓN LEGISLATIVA DURANTE LA LXIV LEGISLATURA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

En el presente apartado se describe la metodología para recolectar y analizar la información. Los 32 casos fueron seleccionados de manera no probabilística a partir de los procesos en los que se mencionó explícitamente el mecanismo identificados en el *Libro blanco en materia de parlamento abierto* elaborado por la Cámara de Diputados, así como de otros ejercicios realizados durante la LXIV Legislatura pero que no fueron incluidos en dicho documento. El tamaño de muestra se puede considerar suficiente para realizar el análisis descriptivo, ya que no se pretende realizar inferencias causales a partir de métodos estadísticos, además de que es útil para los *diseños de estudio que requieren no tanto una representatividad de elementos de una población, sino una cuidadosa y controlada elección de casos con ciertas características especificadas previamente en el planteamiento del problema*.⁴⁷ Solamente se estudiaron los casos relativos al ejercicio de la función legislativa. Así, por ejemplo, aunque las comisiones realizaron eventos para dialogar con la ciudadanía sobre el proyecto de presupuesto de egresos, estos no se incluyeron por ser propios de la función presupuestaria.

Se podría criticar que se incurre en un sesgo de selección al analizar solo los casos en los que explícitamente se aludió al modelo. Sin embargo, se decidió analizar estos casos y no el universo de procesos legislativos porque los primeros ofrecen más datos útiles, ya que en todos ellos se hizo algún esfuerzo específico por promover algún pilar del modelo,

⁴⁶ Para conocer las iniciativas presentadas durante la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados, ver: CÁMARA DE DIPUTADOS, *Libro blanco... cit.*, pp. 76-80.

⁴⁷ SAMPIERI HERNÁNDEZ, Roberto, *et al.*, *Metodología de la investigación*, México, McGraw Hill, 5ª Ed. 2010, pp. 189-190.

principalmente los de transparencia y participación ciudadana. Además, los hallazgos podrían ser generalizados a los casos no estudiados porque en estos últimos no se aludió al modelo, lo que significa que existieron menores intenciones o esfuerzos para ponerlo en práctica.

Para recabar los datos, se recopilaron todas las convocatorias, dictámenes, informes de actividades de comisiones y otros documentos parlamentarios en los que se mencionó el uso del parlamento abierto. También se buscó *parlamento abierto*, *Cámara de Diputados, LXIV Legislatura*, así como el título del evento en Google, Facebook, Twitter y YouTube para recopilar información complementaria y poder verificar su disponibilidad, acotándola al período de estudio (del 1 de septiembre de 2018 al 31 de agosto de 2021, que incluye el segundo período de la Comisión Permanente).

La construcción de indicadores e índices se basó en la metodología de Puente y Luna (2018 y 2019), quienes diseñaron un índice por dimensión con un rango entre 0 y 1, calculado a partir de medias aritméticas, donde 1 significa la presencia satisfactoria del total de indicadores y 0 representa su ausencia. Los autores otorgaron un valor de 1 si se detectaba la presencia de la variable, 0 si no se encontraba, y 0.5 si el atributo se encontraba parcialmente presente (por ejemplo, si solo algunos de los documentos relativos al proceso legislativo se encontraban disponibles en formato de datos abiertos).⁴⁸ A continuación se listan los 23 indicadores que servirán para el análisis de cada dimensión, y posteriormente se presentan los resultados generales y por componente de parlamento abierto.

Tabla 2. Indicadores de parlamento abierto para analizar la función legislativa de la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados, por dimensión.

Transparencia	1. Disponibilidad de las propuestas de modificación al proyecto de decreto elaborado por la(s) comisión(es)
----------------------	---

⁴⁸ PUENTE, Khemvirg y LUNA PLA, Issa, *Transparencia y Apertura... cit.*, p. 16; PUENTE, Khemvirg y LUNA PLA, Issa, *Observatorio... cit.*, p. 153.

Transparencia	<ol style="list-style-type: none">2. Dictamen en extenso con firmas de los integrantes de las comisiones3. Resultado de la votación y sentido de los votos de los legisladores en la comisión4. Transmisión en vivo de la discusión de comisión en radio, tv o internet5. Resultado de la votación en lo general y en lo particular, y sentido de los votos de los legisladores en el Pleno6. Registro de asistencia (y quórum) en reuniones de comisiones7. Fecha de envío a la colegisladora8. Disponibilidad de información complementaria (en comisiones)
Participación ciudadana	<ol style="list-style-type: none">9. Reuniones de comisiones abiertas al público10. Mecanismos de participación en las discusiones de comisión11. Talleres, reuniones, foros o consultas públicas fuera del espacio formal de las comisiones12. Consideraciones de académicos, especialistas y organizaciones de la sociedad civil en el dictamen
Uso de tecnologías	<ol style="list-style-type: none">13. Espacio del micrositio de las comisiones dictaminadoras destinado a la discusión del asunto14. Uso de datos abiertos (formato del dictamen y los archivos de información complementaria)15. Uso de redes sociales durante la discusión16. Modalidad a distancia (envío de propuestas o videoconferencia)17. Disponibilidad de los videos o audios de las reuniones de comisión
Ética parlamentaria	<ol style="list-style-type: none">18. Existencia de disposición o reglamento sobre ética parlamentaria19. Disposición que establezca la obligación del legislador de excusarse de participar en procesos parlamentarios en los que se tenga un potencial conflicto de interés20. El dictamen incluye un informe de actividades realizadas previo a su aprobación

Ética
parlamentaria

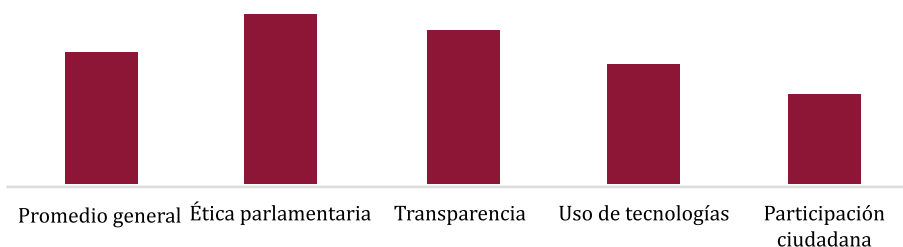
21. El dictamen incluye una justificación de por qué se aprueba o modifica (o no) la iniciativa

Elaboración propia con base en Puente y Luna (2018).

1. *Análisis general*

Al comparar los resultados obtenidos por Puente y Luna (2018) respecto al segundo año de ejercicio de la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados con los obtenidos a partir de los casos seleccionados en la LXIV Legislatura, se observan avances en todas las dimensiones, en particular la de ética parlamentaria, y en menor medida, la de participación ciudadana. Mientras que para los autores el índice general es de 0.49, en el presente estudio es de 0.78. El componente con el mayor valor es el de responsabilidad, ética o probidad parlamentaria, con 0.99, seguido del relativo a la transparencia, con 0.90. El índice de uso de tecnologías obtiene un valor de 0.70. El eje de participación ciudadana continúa siendo bajo, ya que Puente y Luna (2018) determinaron su valor de 0.24, y en este estudio obtiene 0.53.⁴⁹

Gráfica 1. Índice de parlamento abierto general y por dimensión en la LXIV Legislativa de la Cámara de Diputados



Fuente: elaboración propia a partir de la información disponible en la Gaceta Parlamentaria y sitios de internet.

También se debe destacar que, a pesar de que la mayoría de información se encuentra disponible en internet, algunos datos fueron encontrados solo

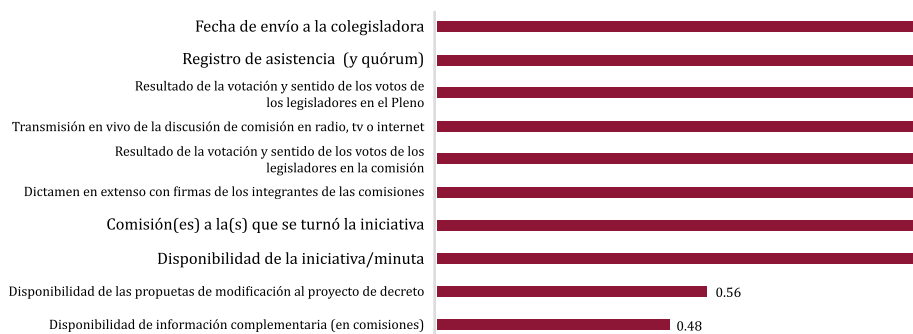
⁴⁹ PUENTE, Khemvirg y LUNA PLA, Issa, *Transparencia y Apertura... cit.*, p. 18.

después de búsquedas exhaustivas. Asimismo, diversos documentos se hallan alojados en las anteriores versiones de los microsítios de comisiones y del sitio institucional de la cámara. Algunos otros, como las convocatorias a los eventos de parlamento abierto, no fueron encontrados. Entonces, si la labor de recopilación presenta dificultades en la investigación parlamentaria, es probable que la ciudadanía encuentre las mismas o mayores barreras, haciendo la información inaccesible y desincentivando a las personas para recabarla y utilizarla.

2. *Transparencia*

La LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados confirma el progreso logrado en la dimensión de transparencia. Mientras que para Puentes y Luna (2018) el índice de transparencia es de 0.62, en el presente estudio es de 0.90. Ocho de las diez variables que integran el índice de transparencia se encuentran presentes en todos los casos analizados, y de ahí su valor de 1. Es verdad que estos indicadores no demuestran variación entre casos, por lo que podría considerarse ocioso medir dichos aspectos. Sin embargo, se conservan todos los integrados por los autores mencionados porque así se puede facilitar la comparación de la misma institución en distintos momentos. Además, aunque restan áreas de mejora, se demuestra que la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados consolidó su compromiso con la transparencia parlamentaria.

Gráfica 2. Índices en la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados



Fuente: elaboración propia a partir de la información disponible en la Gaceta Parlamentaria y sitios de internet.

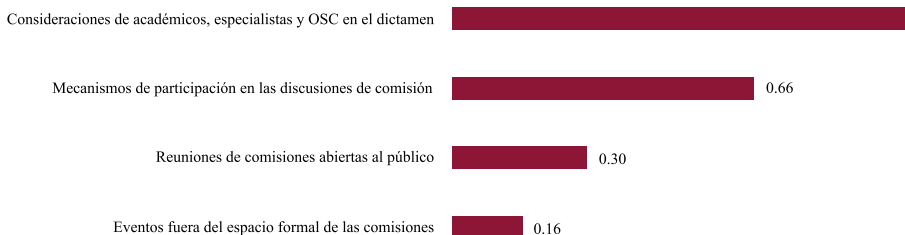
Los altos valores se deben a que todas las iniciativas se pueden consultar en el sitio en línea de la Gaceta Parlamentaria, siempre se indica la o las comisiones a las que se turnó la iniciativa y la fecha de envío a la legisladora, es posible encontrar los dictámenes con las firmas de los integrantes de las comisiones, el resultado de la votación y sentido de los votos individuales, y el registro de asistencia y quórum tanto en comisiones como el Pleno. También se encontró que siempre se transmitió en vivo la discusión a través de algún medio de comunicación, usualmente internet.

No fue posible encontrar todas las propuestas de modificación al proyecto elaborado por las comisiones (en 8 casos se hallaron íntegras, en 20 con un resumen de las mismas, y en 4 no se encontraron). Igualmente, en pocos casos se encontró información complementaria en los sitios web de las comisiones que dictaminaron y/u organizaron el evento de parlamento abierto (10 en su totalidad, 11 de manera parcial, y 11 sin información disponible). Destacan algunos casos en los que las presentaciones de cada ponente siguen disponibles.

3. Participación ciudadana

A pesar de que el componente de participación ciudadana obtuvo los valores más bajos, la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados realizó esfuerzos por diseñar mecanismos para lograr una mayor apertura. El progreso es evidente si consideramos que para Luna y Puente (2018) el índice de participación ciudadana fue de 0.24, mientras que en el presente estudio es de 0.53.

Gráfica 3. Índices de participación ciudadana en la LXVI Legislatura de la Cámara de Diputados



Fuente: elaboración propia a partir de la información disponible en la Gaceta Parlamentaria y sitios de internet.

En la totalidad de casos (32) hubo algún tipo de intervención de personas expertas provenientes de la academia, organizaciones de la sociedad civil, abogadas, entre otros tipos de participantes. No obstante, en la minoría de los casos (10) se permitió la intervención activa de otros ciudadanos. En pocas ocasiones hubo recepción libre de propuestas y acceso abierto a las sesiones de las comisiones, aunque esta situación se explica por la limitación de presencia física a partir de la contingencia sanitaria por COVID-19.⁵⁰

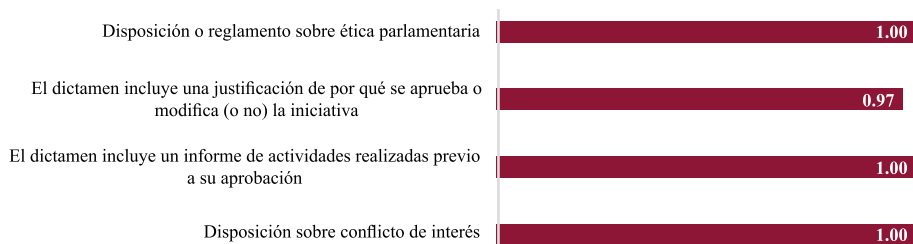
Asimismo, en algunos casos se especificaron los mecanismos de participación en las discusiones de comisión (12 casos con reglas específicas, 18 con reglas parcialmente detalladas y 2 casos sin ellas). No obstante, casi nunca se realizaron talleres, reuniones, foros o consultas públicas fuera del espacio formal de las comisiones, salvo en siete casos en los que, por ejemplo, se posibilitó enviar propuestas por internet. En algunos procesos, como el de la reforma a las leyes en materia educativa, se recibieron propuestas de maestras y maestros de toda la república a través del micrositio de la comisión dictaminadora, o se consultó a comunidades, pueblos y personas indígenas en foros presenciales cercanos a sus lugares de origen para elaborar la Ley General de Consulta de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas.

4. Responsabilidad

La LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados también logró importantes avances en materia de ética parlamentaria. Mientras que para Puente y Luna (2018) el índice es de 0.84, en el presente estudio es de 0.99. Esto se podría explicar por la emisión y difusión de normativa interna, como son los códigos de ética y conducta. Además, en el Reglamento de la Cámara de Diputados se han especificado algunas obligaciones de los y las legisladoras cuyo incumplimiento podría ameritar alguna responsabilidad administrativa a nivel interno.

⁵⁰ RED LATINOAMERICANA POR LA TRANSPARENCIA LEGISLATIVA, *Índice latinoamericano...* cit., p. 156.

Gráfica 4. Índices de ética parlamentaria en la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados



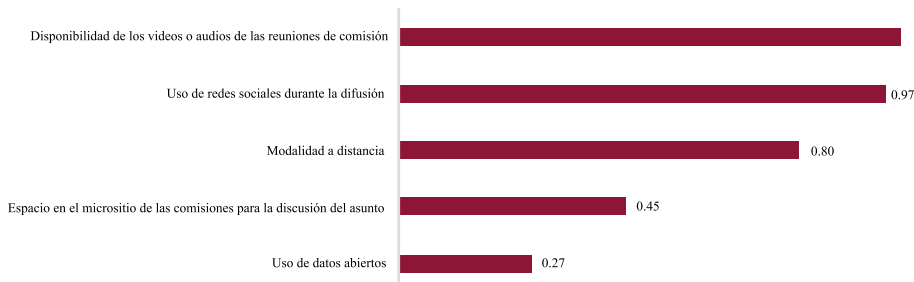
Fuente: elaboración propia a partir de la información disponible en la Gaceta Parlamentaria y sitios de internet.

Los valores tan altos en los indicadores podrían deberse a que la disposición o reglamento sobre ética parlamentaria existente rige para todos los casos. Lo mismo sucede con la disposición que establece la obligación del legislador de excusarse de participar en procesos parlamentarios en los que se tenga un potencial conflicto de interés, la cual se encuentra tanto en las leyes como los reglamentos aplicables a la Cámara de Diputados, tal como se vio en la síntesis del marco normativo. En todos los dictámenes se relataron las actividades oficiales realizadas previas a su aprobación, incluyendo en algunos un apartado específico sobre el parlamento abierto. En la mayoría de los casos, salvo dos, se encontró una justificación de por qué se aprobaba o modifica (o no) la iniciativa.

5. Tecnologías

Finalmente, la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados continuó con los esfuerzos para implementar herramientas tecnológicas en sus labores, aunque la actual y futuras legislaturas tendrán diversas tareas pendientes al respecto. El progreso se observa al comparar el índice de uso de tecnologías, que para Puente y Luna (2018) es de 0.26, mientras que en el presente estudio es de 0.70.

Gráfica 5. Índices de uso de tecnologías en la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados



Fuente: elaboración propia a partir de la información disponible en la Gaceta Parlamentaria y sitios de internet.

A pesar de que se ha rediseñado el sitio web institucional, así como los microsítios de algunas comisiones, no todos cuentan con diseños homologados, por lo que algunos portales se encuentran actualizados, contienen información en formatos de datos abiertos, y sus enlaces a las iniciativas, dictámenes, votaciones, lista de asistencia y otros datos permanecen activos, mientras que en otros casos los microsítios se encuentran desactualizados, muchos archivos no se hallan en formato abierto, o algunos enlaces no dirigen a donde indican.

Solamente en ocho casos se encontró que los microsítios de comisiones cuentan con un apartado específico destinado a la discusión del asunto. Respecto al formato de datos abiertos del dictamen y los archivos de información complementaria, la mayoría son documentos PDF, escaneados a partir de otro documento, por lo que presentan imágenes que no pueden ser directamente procesadas por un procesador de texto. Únicamente en seis casos se encontró la información totalmente disponible en formato de datos abiertos, y en cinco resultó parcialmente disponible.

Dada la limitación de presencia física por la pandemia de COVID-19 a partir de marzo de 2020, la mayoría de los eventos se realizaron en modalidad a distancia (26). Se observa normalmente un uso de redes sociales durante la discusión para la transmisión unilateral de información (31 casos), pero no para la interacción con la ciudadanía. Respecto a la disponibilidad de los videos o audios de las reuniones de comisión, todas se transmitieron por internet o TV, por lo que queda registro en YouTube o redes sociales, como Periscope, Twitter o Facebook.

V. CONCLUSIONES

En este estudio se buscó describir el nivel de aplicación del parlamento abierto en la función legislativa durante la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados. El análisis es pertinente porque al órgano se le presentan dos problemas que pueden ser resueltos mediante la adopción profunda del modelo: la desconfianza ciudadana y el escaso conocimiento sobre las formas posibles de participación en los procesos legislativos. La novedad de la investigación consistió en utilizar técnicas cuantitativas para tener un panorama más actualizado sobre el fenómeno estudiado y saber si la normativa vigente es eficaz.

Se planteó la hipótesis consistente en que el uso efectivo de los mecanismos de parlamento abierto podría aumentar los niveles de transparencia y participación ciudadana en los procesos legislativos, lo cual se observó a través del análisis de estadística descriptiva. Sin embargo, quedan áreas de oportunidad que considerar. Si se atienden, los procesos legislativos plenamente abiertos a la ciudadanía podrían facilitar la creación de normas basadas en consensos, más adecuadas al contexto social y a las preferencias ciudadanas. Por ello, garantizar vías de participación ciudadana es fundamental para mejorar la calidad de la democracia mexicana.

Afortunadamente para esta, existe interés y voluntad política en abrir las puertas de la Cámara de Diputados a la ciudadanía y transformarla en un parlamento más abierto. Diversas propuestas fueron presentadas durante la LXIV Legislatura y retomadas por las agendas legislativas de la LXV. No obstante, se considera que los ejercicios practicados representaron actividades aisladas y no institucionalizadas.

De los estudios citados y de los hallazgos de esta investigación se desprende la existencia de áreas de oportunidad cuya atención podría mejorar los índices de legitimidad parlamentaria y la calidad de las leyes. Por ende, se buscó identificar los mecanismos idóneos para desarrollar, perfeccionar, ampliar la comprensión y fomentar la adopción del modelo en todas las estructuras, prácticas y normas de la Cámara de Diputados.

En un primer apartado se expuso el desarrollo conceptual del parlamento abierto y sus elementos, como son: la transparencia y el acceso a la información parlamentaria; la participación ciudadana; la

ética, responsabilidad, integridad o probidad parlamentarias, relacionadas estrechamente con la rendición de cuentas; y el uso de tecnologías en las labores del congreso. También se planteó la idea de que dicho modelo, si es efectivamente implementado y observado por todos los actores relevantes, puede sentar las condiciones mínimas para crear un diálogo democrático horizontal entre representantes y representados, que genere consensos y produzca normas generales con un mínimo grado de racionalidad, razonabilidad, aceptabilidad y eficacia.

Posteriormente se sintetizó el marco normativo que da sustento al modelo en la Cámara de Diputados. A partir de la revisión de ordenamientos de fuente internacional y nacional, fue posible aseverar que, en general, todas las dimensiones del modelo de parlamento abierto se encuentran reguladas, si bien algunas con mayor precisión y detalle que otras. La presentación de iniciativas para colmar algunas posibles lagunas jurídicas evidencia y justifica la necesidad o la conveniencia de tomar acciones legislativas para reformar la normativa que regula el parlamento abierto en el Congreso de la Unión. Por ende, la LXV Legislatura puede considerar darles cauce o proponer otras más acordes con las situaciones del México actual.

En el apartado de resultados, los valores más altos se observaron en las dimensiones de transparencia y ética parlamentarias. El índice general de parlamento abierto fue de 0.78, siendo 1 el máximo posible. El componente con los mayores valores resultó ser el de responsabilidad, ética o probidad parlamentaria, con 0.99, seguido de la transparencia, con 0.90. El índice de uso de tecnologías obtuvo un valor de 0.70. El eje de participación ciudadana continúa siendo bajo, con 0.53. Los hallazgos sirven para detectar áreas de oportunidad en la implementación y desarrollo del modelo, contribuyendo a aumentar la legitimidad institucional y de sus miembros, así como la calidad de sus productos.

Desagregando el análisis por dimensión, se encontró que la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados confirma el progreso logrado en la dimensión de transparencia, aunque podría avanzar si adopta una política de datos abiertos transversal a todas las áreas y funciones. La cámara también logró importantes avances en materia de ética parlamentaria y continuó con los esfuerzos de implementar herramientas tecnológicas en sus labores. Sin embargo, la actual y futuras legislaturas

tendrán diversas tareas pendientes, en particular, ampliar y garantizar espacios eficaces e inclusivos para la participación ciudadana.

A pesar de que este último componente obtuvo los valores más bajos, la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados enfocó sus esfuerzos en diseñar mecanismos para escuchar a la ciudadanía. Al respecto, se identifican diversas áreas de oportunidad. Por ejemplo, las tecnologías pueden abrir espacios virtuales para recibir y sistematizar una mayor cantidad de propuestas. Algunas comisiones realizaron esfuerzos en este aspecto, como la recepción de propuestas en formatos digitales y su posterior sistematización. No obstante, es de reconocerse que falta ampliar la infraestructura tecnológica para garantizar una interacción continua y bidireccional entre representantes y representados.

Para lograr una implementación profunda del modelo en las estructuras y prácticas institucionales, la propia Cámara de Diputados señaló que es necesario *avanzar en el procesamiento legislativo de la nueva Ley del Congreso*, y que *es altamente recomendable que en su análisis y discusión se incorporen estándares y prácticas de parlamento abierto que incorporen la participación de la sociedad civil para que se haga en el marco de un ejercicio de cocreación*.⁵¹ Dicho proceso exigiría respetar los propios principios del modelo, es decir, debería ser transparente e incluir una amplia participación ciudadana.

Existen bases y propuestas para diseñar una legislación de calidad y lograr una implementación eficaz del parlamento abierto, para lo cual remitimos a las sugerencias del *Libro Blanco en materia de parlamento abierto* (2021) de la Cámara de Diputados, de Puente y Luna (2018), y de asociaciones nacionales e internacionales. Las buenas prácticas identificadas⁵² y las cajas de herramientas sobre transparencia legislativa y participación ciudadana⁵³ son conjuntos de medidas que las instituciones pueden paulatinamente adaptar y adoptar para

51 CÁMARA DE DIPUTADOS, *Libro blanco...cit.*, p. 23.

52 PARLAMERICAS, *Buenas prácticas de transparencia y participación ciudadana en los poderes legislativos de las Américas*, Santiago, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2017; RED LATINOAMERICANA POR LA TRANSPARENCIA LEGISLATIVA, *Fichas de buenas prácticas de acceso a la información pública en Latinoamérica, Sociedad Civil*, Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, junio de 2021.

53 PARLAMERICAS, *Kit de herramientas... cit.*; PARLAMERICAS et al., *Caja de herramientas de transparencia legislativa... cit.*

encaminarse hacia una mayor observancia de los principios, prácticas y normas del parlamento abierto.

En el terreno de la investigación parlamentaria, se requiere establecer una base metodológica para realizar análisis periódicos sobre la evolución del parlamento abierto en los órganos legislativos, y así poder comparar entre estos y al mismo congreso en distintos momentos. Además, será necesario diseñar nuevos indicadores, tanto cuantitativos como cualitativos, conforme la institución evolucione. Por ejemplo, el aspecto de la ética parlamentaria obtuvo los mejores valores en todos los casos porque es posible encontrar disposiciones jurídicas que la regulan. No obstante, sería útil investigar el grado en el que las normas se cumplen o no, así como las motivaciones de los sujetos para acatarlas.

También se requieren estudios para confirmar o refutar hipótesis tanto de tipo correlacional como causal. Por ejemplo, se podría indagar si el aumento en cada variable del parlamento abierto también incrementa la calidad de la ley, o la confianza ciudadana en el órgano legislativo y sus miembros. El objetivo principal, en última instancia, sería descubrir los mecanismos precisos que incrementan la apertura parlamentaria, así como la legitimidad del poder legislativo y de los productos que de él emanan, para mejorar la calidad de la democracia mexicana.

VI. REFERENCIAS

1. *Bibliohemerográficas*

- ALIANZA PARA EL PARLAMENTO ABIERTO EN MÉXICO, *Diagnóstico de Parlamento Abierto en México 2017*, México, 2018.
- BÁEZ RICARDEZ, Graciela, “Parlamento abierto en la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados”, en PUENTE MARTÍNEZ, Khemvirg (coord.), *El congreso mexicano y el parlamento abierto*, Ciudad de México, Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), 2021, pp. 48-64.
- BOLIO LÓPEZ, Elena Beatriz, “Del Seguro Popular al INSABI: estudio de caso sobre parlamento abierto”, *Agenda Legislativa, revista multi, inter y transdisciplinaria del Centro de Estudios de Derecho*

- e Investigaciones Parlamentarias*, núm. 1, Cámara de Diputados, septiembre de 2021, pp. 63-116.
- CÁMARA DE DIPUTADOS, *Libro blanco en materia de parlamento abierto. Acciones estratégicas*, Ciudad de México, Secretaría General, agosto de 2021.
- CAREY, John M., “Discipline, Accountability, and Legislative Voting in Latin America”, *Comparative Politics*, vol. 35, núm. 2, enero de 2003, pp. 191-211.
- CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO, *Informe 2021*, Santiago, 2021.
- HABERMAS, Jürgen, *Facticidad y Validez: sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, 3era. Ed., Madrid, Trotta, 2001.
- HEALD, David, “Fiscal Transparency: Concepts, Measurement and UK Practice”, *Public Administration*, vol. 81, núm. 4, 2003, pp. 723-759.
- MORENO PÉREZ, Salvador y LULE, Luis Alberto, “El Parlamento Abierto en la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados. Balance General”, *En Contexto*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, julio de 2021.
- PARLAMERICAS, *Hoja de ruta hacia la apertura legislativa*, Ottawa, Gobierno de Canadá, 2016.
- , *Buenas prácticas de transparencia y participación ciudadana en los poderes legislativos de las Américas*, Santiago, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2017.
- , *Kit de herramientas: Participación ciudadana en el proceso legislativo*, Ottawa, Gobierno de Canadá, 2017.
- PARLAMERICAS et al., *Caja de herramientas de transparencia legislativa. Conceptos, instrumentos de trabajo y buenas prácticas*, Ottawa, Gobierno de Canadá, 2020.
- PUENTE, Khemvirg y LUNA PLA, Issa, *Transparencia y Apertura de la Cámara de Diputados de México. Observatorio de Transparencia Legislativa y Parlamento Abierto. Resumen Ejecutivo*, México, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), 2018.
- , *Observatorio de transparencia legislativa y parlamento abierto. Estudio de la aplicación de la metodología de evaluación en materia*

de transparencia legislativa y parlamento abierto, Ciudad de México, Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2019.

RED LATINOAMERICANA POR LA TRANSPARENCIA LEGISLATIVA, *Índice latinoamericano de transparencia legislativa 2020*, 5ª edición, Eurosocial, 2020.

-----, *Fichas de buenas prácticas de acceso a la información pública en Latinoamérica*, Sociedad Civil, Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, junio de 2021.

ROJAS AMANDI, Víctor, *La ética discursiva en las teorías del derecho de Habermas y Alexy*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, serie Estudios Jurídicos, núm. 199, 2012.

SAMPIERI HERNÁNDEZ, Roberto, *et al.*, *Metodología de la investigación*, México, McGraw Hill, 5ª Ed. 2010.

UNIÓN INTERPARLAMENTARIA, *World e-Parliament Report 2020*, 2021.

2. Normativa nacional

Acuerdo de la Junta de Coordinación Política, por el que se crea el Comité de Parlamento Abierto y Participación Ciudadana de la Cámara de Diputados de la LXIV Legislatura.

Acuerdo de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, por el que se emiten los lineamientos para la implementación del Parlamento Abierto en la Cámara de Diputados.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Reglamento de la Cámara de Diputados.

Reglamento de Transparencia, Acceso a la Información Pública y

Q₁₃₆

Protección de Datos Personales de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Reglamento que la Cámara de Diputados aplicará durante las situaciones de emergencia y la contingencia sanitaria en las sesiones ordinarias y extraordinarias durante la LXV Legislatura.

3. *Normativa internacional*

Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre.

Declaración de Gobierno Abierto.

Declaración de Lanzamiento de la Alianza para el Parlamento Abierto en México.

Declaración de Santiago sobre Transparencia e Integridad.

Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria.

Declaración Universal de Derechos Humanos.

Convención Americana sobre Derechos.

Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer.

Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

4. *Otros*

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (INEGI), *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2019*, México, INEGI, 2019.